

Consejo de Seguridad

Distr. general
29 de diciembre de 2021
Español
Original: francés

Carta de fecha 28 de diciembre de 2021 dirigida a la Presidencia del Consejo de Seguridad por el Secretario General

De conformidad con el párrafo 15 de la resolución 2559 (2020) del Consejo de Seguridad, tengo el honor de presentar una evaluación de las enseñanzas extraídas de la experiencia de la Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur (UNAMID).

En el informe adjunto (véase el anexo) se ofrece un resumen de las conclusiones de un proceso de investigación dirigido y supervisado conjuntamente por la Unión Africana y las Naciones Unidas.

Le agradecería que señalase el texto del documento adjunto a la atención de los miembros del Consejo de Seguridad.

(*Firmado*) António **Guterres**







Anexo

[Original: inglés]

Informe resumido sobre las enseñanzas extraídas de la experiencia de la Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur

1. El 22 de diciembre de 2020, el Consejo de Seguridad aprobó unánimemente la resolución 2559 (2020), por la que decidía poner fin al mandato de la Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur (UNAMID), a más tardar, a finales de 2020. Esa decisión concluyó el despliegue de 13 años de duración de la UNAMID en Darfur como primera y, hasta la fecha, única misión híbrida de mantenimiento de la paz, que había comenzado el 31 de julio de 2007 con la aprobación de la resolución 1769 (2007) del Consejo de Seguridad y el traspaso del mandato de la Misión de la Unión Africana en el Sudán (AMIS) a la UNAMID el 31 de diciembre de 2007. En su resolución 2559 (2020), el Consejo de Seguridad solicitó al Secretario General que le presentase una evaluación de las enseñanzas extraídas de la experiencia de la UNAMID.

2. El presente informe se basa en un exhaustivo estudio preliminar de la información existente y de los documentos internos y en entrevistas con partes interesadas sudanesas e internacionales y con los funcionarios en activo y previos de la Unión Africana y las Naciones Unidas. El estudio fue concebido y supervisado conjuntamente por las Naciones Unidas y la Unión Africana en el ámbito del Marco Conjunto de las Naciones Unidas y la Unión Africana para una Alianza Reforzada en materia de Paz y Seguridad. En el presente informe resumido se exponen las conclusiones y las lecciones extraídas de los métodos, los logros y las dificultades de la UNAMID en las esferas esenciales de su mandato y en las funciones transversales, según se definen en su mandato revisado en virtud de la resolución 2148 (2014) del Consejo de Seguridad, y en lo que respecta al modelo de misión híbrida, que reviste un carácter único.

Contexto del despliegue de la Operación y la trayectoria de su mandato

3. En febrero de 2003 estalló un violento conflicto en la región sudanesa de Darfur. Para hacer frente a la crisis, se desplegó la AMIS en Darfur tras la firma del Acuerdo Humanitario de Cesación del Fuego de Yamena de 2004. El mandato de la AMIS, que en principio era una pequeña misión de observación, se amplió para que incorporase la protección de civiles y su dotación se expandió a unos 7.000 efectivos. La Misión se enfrentó a problemas operacionales e inquietudes cada vez mayores por falta de sostenibilidad financiera, situación por la que se pidió la transición de la AMIS a una operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. El despliegue de una misión híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas surgió como un compromiso tras amplias negociaciones políticas y tras la negativa del Gobierno del Sudán a consentir la expansión de la Misión de las Naciones Unidas en el Sudán a Darfur.

4. El 31 de diciembre de 2007, la UNAMID asumió la autoridad de la AMIS con un mandato inicial en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas que cubría los siguientes aspectos: a) apoyo al proceso de paz y buenos oficios, incluidas labores de supervisión y diversas funciones de apoyo al cumplimiento de acuerdos; b) servicios de seguridad, incluida la vigilancia y la denuncia de violaciones del acuerdo de paz, la protección de los civiles, sin perjuicio de la responsabilidad del

Gobierno del Sudán, y el desarme y la separación de los grupos armados; c) el estado de derecho, la gobernanza y los derechos humanos y; d) servicios para facilitar la prestación de asistencia humanitaria y el acceso.

5. Mediante su resolución 2148 (2014), el Consejo de Seguridad vertebró el mandato de la UNAMID en torno a tres prioridades estratégicas: a) la protección de los civiles, la facilitación del acceso humanitario y la seguridad y protección de los agentes humanitarios; b) la mediación entre el Gobierno del Sudán y los grupos armados no signatarios sobre la base del Documento de Doha para la Paz en Darfur; y c) el apoyo a la mediación de conflictos comunitarios, entre otras cosas, mediante la adopción de medidas para hacer frente a sus causas profundas, junto con el equipo de las Naciones Unidas en el país. Además, en 2014, el Consejo manifestó por vez primera su intención de iniciar una retirada gradual de la UNAMID solicitando recomendaciones sobre el futuro mandato y una estrategia de salida. En virtud de la resolución 2363 (2017) del Consejo, la misión recibió el mandato de adoptar un "enfoque de dos vertientes" centrado en el mantenimiento de la paz en la zona de Yebel Marra para hacer frente a los enfrentamientos activos, al tiempo que se pedía un enfoque global del sistema respecto a Darfur a fin de respaldar las iniciativas de estabilización comunitaria y consolidación de la paz en zonas más estables de la región. Tras la reducción progresiva del tamaño y la huella de la UNAMID hasta unos 6.100 miembros del personal uniformado para finales de 2020, el Consejo puso fin al mandato de la misión en su resolución 2559 (2020), con efecto a partir del 31 de diciembre de 2020, al tiempo que autorizaba un período de seis meses para la reducción final de la misión, que debía concluir el 30 de junio de 2021, y solicitaba al Secretario General que garantizase una transición gradual, secuenciada y eficiente de la UNAMID a la Misión Integrada de Asistencia de las Naciones Unidas para la Transición en el Sudán (UNITAMS), así como una estrecha coordinación y cooperación, y el intercambio de información y análisis para maximizar las sinergias, aprovechar los recursos y evitar la duplicación de esfuerzos.

Logros y desafíos ligados al contexto

6. Durante sus 13 años de presencia en Darfur, la UNAMID redujo la violencia y contribuyó a proteger a los civiles. Mediante su presencia, su colaboración constructiva con la sociedad civil y las instituciones locales y su problemática colaboración con el gobierno nacional, la UNAMID redujo las amenazas para la población civil, proporcionó un entorno seguro a cientos de miles de desplazados internos y actuó como elemento disuasorio para que no se produjesen violaciones de los derechos humanos a gran escala. La misión trabajó con las comunidades locales para transformar los factores que impulsaban el conflicto y generar dividendos de la paz locales, desarrolló la capacidad de las instituciones y las instancias nacionales y darfuríes en el ámbito policial, del estado de derecho, de la justicia y penitenciario, y cosechó éxitos en lo que respecta a la sensibilización sobre cuestiones de derechos humanos y relativas a la protección. La labor desempeñada por la misión de capacitación y apoyo a la sociedad civil, y en particular a las mujeres darfuríes, para que se involucrasen en el proceso de paz y tomasen parte en la vida política nacional sigue siendo una de sus contribuciones duraderas.

7. Las operaciones de la UNAMID deben analizarse teniendo en cuenta los desafíos ligados al contexto a los que se enfrentó la misión durante su despliegue. El presente estudio ha constatado que el contexto general y las condiciones políticas en las que se creó la UNAMID influyeron notablemente en su capacidad para cumplir su mandato, especialmente en sus primeros años. La Unión Africana y las Naciones Unidas, con el respaldo de una vigorosa campaña pública a favor de una intervención más enérgica en Darfur, dedicaron considerables esfuerzos a desplegar una misión de

mantenimiento de la paz capaz de estabilizar el conflicto vigente, detener las atrocidades cometidas contra civiles y contribuir a aliviar la catastrófica situación humanitaria. Con miras a lograr esos objetivos, ambas instituciones tuvieron que hacer considerables concesiones para obtener el consentimiento oficial del Gobierno del Sudán, encabezado por el Presidente Omar Al-Bashir, que se había pactado con el Gobierno durante la consulta de alto nivel sobre Darfur, celebrada en Addis Abeba en noviembre de 2006. Además, el despliegue de la UNAMID se produjo en un entorno de importantes divisiones en el seno del Consejo de Seguridad. Esas circunstancias marcaron la pauta para la ejecución del mandato de la misión durante la mayor parte de su existencia. La UNAMID afrontó obstrucciones del Gobierno anfitrión en varias ocasiones, lo que le restó margen de maniobra para enfrentarse a la dinámica del conflicto.

8. Además, y sumado a los condicionantes impuestos por el Gobierno del Sudán, la UNAMID encaró en sus primeros años importantes problemas de equipamiento y formación de algunos de sus contingentes, agravados por importantes faltas de disponibilidad de elementos de apoyo y medios de transporte imprescindibles. Ante el panorama de continuos combates y frecuentes ataques letales, tanto contra los civiles como contra la propia misión, las dificultades afectaron a la capacidad de la UNAMID para mantener una postura militar creíble y aplicar su mandato de protección, pese a las muestras de valentía y coraje del personal de mantenimiento de la paz de la UNAMID durante toda la existencia de la misión.

9. En el plano político, el papel de la UNAMID estaba limitado principalmente a una función de apoyo a las actividades de mediación de alto nivel llevadas a cabo tanto antes como durante el despliegue de la misión, en particular a través del Grupo de Alto Nivel de la Unión Africana encargado de la Aplicación. La fragmentación de los grupos armados y la intransigencia de partes interesadas clave en coyunturas cruciales dificultaron aún más el papel de la misión, lo que redundó en que los sucesivos acuerdos de paz de Darfur, en especial el Acuerdo de Paz de Darfur de 2006 y el Documento de Doha para la Paz en Darfur de 2011, no contasen con la participación de las principales partes en conflicto y estuviesen, por tanto, incompletos. Este factor mermó la capacidad de la UNAMID para desempeñar la función de buenos oficios prevista en su mandato y apoyar la aplicación de las disposiciones de los acuerdos de paz.

10. Aunque los acontecimientos que se desarrollaban en Darfur eran la manifestación de una crisis de múltiples facetas que afectaba a la totalidad del país, el mandato inicial de la UNAMID no cubría la economía política y la dinámica entre el centro y la periferia, la marginación económica y el subdesarrollo, agravados por dimensiones transnacionales y por el impacto de presiones ambientales asociadas al cambio climático y la sobreexplotación de recursos naturales escasos como el agua, los pastos y la tierra de cultivo. La reestructuración del mandato de la UNAMID en 2014 y el empeño de la misión por diseñar herramientas más eficaces e innovadoras para atajar los conflictos locales contribuyeron a que se afrontasen con más eficacia algunos de los factores determinantes del conflicto, aunque la sostenibilidad a largo plazo era limitada.

11. En lo que respecta al modelo de misión híbrida y la evolución de la alianza entre la Unión Africana y las Naciones Unidas, en el presente estudio se concluyó que las limitaciones de la UNAMID no guardaban relación con su naturaleza híbrida, sino principalmente con el contexto en el que operaba la misión y sus relaciones con el Gobierno anfitrión. La UNAMID fue fruto de un compromiso político para el que no existían pautas ni precedentes. Por tanto, al examinar su estructura híbrida, es importante que se tenga en cuenta los grandes retos que implica fusionar las visiones estratégicas, los objetivos y las distintas culturas y métodos de trabajo de las dos

organizaciones. En un principio, el funcionamiento de la UNAMID se vio afectado por la falta de claridad en cuanto a las funciones, las disparidades en el grado de experiencia y capacidad y, según algunos, la falta de confianza inicial entre las organizaciones y sus respectivos consejos. Con el paso del tiempo y gracias al empeño de los funcionarios de ambas organizaciones y de los Estados Miembros del Consejo de Seguridad y del Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana, la colaboración sobre la UNAMID mejoró, lo que permitió a ambas instituciones sacar partido de sus ventajas comparativas, en ámbitos como la protección de los civiles y el apoyo a los procesos de mediación de alto nivel y locales, de manera cada vez más sinérgica. La experiencia de la UNAMID fue, por tanto, un elemento importante para la evolución de la alianza global entre la Unión Africana y las Naciones Unidas en materia de paz y seguridad.

Enseñanzas y buenas prácticas extraídas de las principales esferas del mandato de la Operación y las funciones transversales

Protección de los civiles

12. La UNAMID tuvo un mandato de protección de los civiles durante todo su despliegue. La experiencia general de la UNAMID en materia de protección de los civiles ejemplifica los dilemas y desafíos operacionales que se plantean en los entornos de mantenimiento de la paz donde el consentimiento del Gobierno anfitrión es limitado, caracterizados por la falta de colaboración o la obstrucción activa de las instituciones estatales y los grupos armados. La UNAMID, sometida a la presión de la opinión pública para que se desplegase y actuase a fin de impedir más crímenes atroces, experimentó dificultades, especialmente en sus primeros años, para ejecutar eficazmente su mandato de protección de los civiles, sobre todo en comparación con las expectativas de la población darfurí sobre lo que podía lograr la presencia de una operación de mantenimiento de la paz de la Unión Africana y las Naciones Unidas. A pesar de esos desafíos, la presencia de la misión salvó innumerables vidas de civiles. Colaborando con instituciones nacionales y locales y con la sociedad civil, consiguió apaciguar las tensiones y frenar la escalada de los conflictos, por lo que redujo en gran medida los incidentes violentos y sus repercusiones negativas para la población civil.

13. La UNAMID trabajó asiduamente para promover la protección a través del diálogo y la colaboración, pero sus actividades se vieron afectadas por su falta de acceso a las instancias políticas competentes en los niveles estratégicos del Gobierno central. La misión fue capaz de colaborar con las instancias subnacionales, las figuras tradicionales y religiosas y algunos grupos armados, y aprovechó la aceptación de que gozaba su personal de contratación nacional entre la población para crear puntos de contacto inicial y cultivar las relaciones. El diálogo y la colaboración con los líderes tradicionales y locales y la promoción de la coexistencia pacífica contribuyeron a reducir los conflictos dentro de las comunidades y entre ellas. Como parte fundamental de sus actividades de protección, la UNAMID se centró en la formación y el desarrollo de la capacidad de las comunidades de todo Darfur en materia de derechos humanos, tratamiento de la violencia sexual relacionada con el conflicto y derechos de las mujeres, y medios no violentos de resolución de conflictos. La UNAMID contribuyó a mejorar la cultura y el discurso relativos a los derechos humanos y ayudó a integrar esos derechos en el proceso de paz de Doha. En todo Darfur, el establecimiento de 54 redes de protección de mujeres, incluidas actividades de capacitación que permitiesen a las mujeres desempeñar funciones de respuesta inicial para prevenir la escalada de conflictos, y de redes de alerta comunitaria que mejorasen las iniciativas de alerta temprana y respuesta a ese nivel fueron logros importantes y aciertos de la UNAMID. En cuatro estados de Darfur operaban oficiales

de protección de la infancia que llevaban a cabo visitas sobre el terreno a lugares distantes para vigilar e informar sobre las denuncias de violaciones de derechos cometidas contra niños y entablar diálogos con las partes en el conflicto. La UNAMID también estableció más de 1.800 comités comunitarios de protección de la infancia para fomentar en mayor medida la prevención y la respuesta a las violaciones de los derechos de la infancia y para reforzar la información y la implicación de la población local en esas labores.

14. Entre las tareas básicas de la misión, la UNAMID también llevó a cabo actividades de vigilancia, denuncia e investigación de los hechos relacionadas con las violaciones de los derechos humanos en toda la región, pero a menudo se topó con problemas como la falta de intercambio de información, la denegación de acceso y de visados por parte del Gobierno del Sudán e importantes restricciones al acceso impuestas por los movimientos armados de la oposición. A partir de 2015, la colaboración de la UNAMID con los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos fue ganando mayor eficacia para plantear determinadas inquietudes, como la impunidad de los autores de ataques contra los civiles.

15. La presencia de la UNAMID en todo Darfur contribuyó a proporcionar protección física a decenas de miles de civiles vulnerables y tuvo un efecto disuasorio innegable. Al mismo tiempo, especialmente en las primeras etapas, la UNAMID tuvo a menudo dificultades para llevar a cabo tareas de protección física de manera eficaz y proactiva. Ello se debió, en parte, a limitaciones de la capacidad y las posibilidades vinculadas al tamaño y la inaccesibilidad de la zona de operaciones y a medidas del gobierno de Al-Bashir que obstruyeron las actividades de la misión. Estos problemas se agudizaron en los primeros años por la limitada experiencia sobre el concepto de protección de los civiles y su aplicación y por la falta de uniformidad en la interpretación de las reglas de intervención y su puesta en práctica por los distintos contingentes, lo que restó eficacia y credibilidad a la misión en sus inicios. Además, dada la frecuencia de los ataques contra la misión, que se cobraron la vida de 64 miembros de su personal de mantenimiento de la paz a lo largo de los años, la UNAMID se vio obligada a dedicar recursos a la protección de su propia plantilla, instalaciones y bienes, y a adoptar una postura militar más estática. Así pues, los desplazados internos solían dirigirse a los emplazamientos y las bases de operaciones de la misión y asentarse cerca de ellos para gozar de su protección. Progresivamente, la misión fue adoptando una postura más proactiva gracias a un cumplimiento más estricto de las normas de desempeño, la mejora del equipamiento y la formación de las tropas y la policía, y a las directrices normalizadas para los componentes militares de la UNAMID sobre la protección física de los civiles. Los métodos innovadores de patrullaje, como las escoltas durante las labores agrícolas, en los mercados o en la recogida de leña, resultaron cruciales para reducir las violaciones y las agresiones contra las mujeres y atender las necesidades relacionadas con el sustento de las comunidades. A partir de 2010, la UNAMID pudo poner en marcha iniciativas de toda la misión, en las que participaban sus unidades de policía constituidas, contingentes militares y personal civil, para estabilizar numerosas situaciones de crisis en campamentos como el de Kalma, Hamadiya y Hasahisa, así como en Thur y Nertiti, a fin de calmar las tensiones, proteger a civiles sometidos a amenazas inminentes y permitir la prestación de asistencia humanitaria a las poblaciones.

16. La UNAMID contribuyó a establecer un entorno de protección haciendo más sostenibles las medidas a ese respecto mediante diversos enfoques, como la promoción, el fomento de los marcos jurídicos y el apoyo a la gobernanza. Pese al difícil entorno político, los sucesivos Representantes Especiales Conjuntos y el personal de la UNAMID se esforzaron por forjar relaciones en el Gobierno central y a nivel estatal, lo que aumentó gradualmente las posibilidades de colaborar y cooperar con las instituciones competentes, sobre todo en la segunda parte del ciclo de vida de

la misión. Por ejemplo, se estableció una colaboración eficaz con el Ministerio de Asuntos Sociales para prevenir y responder a la violencia sexual y de género en todo Darfur mediante la creación de políticas y programas como el plan de acción nacional del Sudán para la aplicación de la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad, relativa a las mujeres y la paz y la seguridad, que se puso en marcha primero en Darfur. Además, las labores conjuntas de promoción emprendidas por la UNAMID, la Representante Especial del Secretario General sobre la Violencia Sexual en los Conflictos y otros asociados contribuyeron a que se firmara en 2020 un marco de cooperación entre el Gobierno de transición del Sudán y las Naciones Unidas sobre la violencia sexual relacionada con el conflicto.

17. La UNAMID ayudó a los estados y a las comunidades a evitar conflictos entre pastores y agricultores llevando a cabo campañas de paz previas a la trashumancia del ganado. Por ejemplo, sus actividades de sensibilización y creación de capacidad contribuyeron a alentar a los cantores tradicionales, cuyos cantos solían movilizar a la población a la guerra, a utilizar su talento y su lugar en la sociedad para defender la coexistencia pacífica. Los esfuerzos de la misión por mejorar el entorno de protección continuaron durante su transición y reducción final, por ejemplo, a través de las funciones de enlace con los estados previstas en los programas. La experiencia de la UNAMID muestra que es esencial que una misión de mantenimiento de la paz colabore de forma constructiva con las instituciones nacionales y locales y con los agentes de la sociedad civil para promover un entorno de protección de los civiles, incluso, o de manera especial, cuando hay una relación difícil con el Gobierno anfitrión. Además, subraya la importancia de que la sociedad civil se involucre en la creación de un entorno de protección, entre otras cosas garantizando que la experiencia y los conocimientos de las mujeres se tengan en cuenta en las iniciativas y las estrategias de protección.

Estado de derecho

18. En un entorno de profundo deterioro de la ley y el orden, actividad delictiva generalizada e impunidad en todo Darfur, y limitada presencia de las instituciones oficiales del estado de derecho fuera de las tres capitales estatales (El Fasher, Niyala y El Geneina), el apoyo de la UNAMID a las instituciones policiales, judiciales y penitenciarias fue una parte fundamental de su mandato. La misión realizó importantes inversiones en apoyo de las instituciones y servicios del estado de derecho a lo largo de los años, pero su efecto siguió siendo reducido para resolver los desafíos y la escasez de recursos inveterados. La experiencia de la UNAMID recalca la lección de que, para que tenga repercusiones duraderas, la creación de capacidad a fin de restablecer el estado de derecho exige la implicación y el empeño de un Gobierno anfitrión comprometido, y de que se necesitan estrategias nacionales para guiar esos esfuerzos. La limitación geográfica del mandato de la UNAMID a Darfur demostró ser un reto añadido para conseguir la participación y la colaboración del Gobierno central.

19. No obstante, la misión consiguió introducir innovaciones, por ejemplo, en su labor encaminada a restablecer la cadena de justicia penal para fomentar un entorno de protección, centrándose en rehabilitar y fortalecer los tribunales rurales y en promover la rendición de cuentas, especialmente en las zonas en las que el conflicto armado había remitido, a fin de consolidar los beneficios de la paz. El apoyo de la UNAMID a las instituciones penitenciarias contribuyó a mejorar las condiciones de las cárceles y el establecimiento de un plan estratégico quinquenal para las prisiones de Darfur, la fundación de la fiscalía pública independiente del Ministerio de Justicia y el desarrollo de procedimientos operativos estándar para la gestión de las prisiones forman parte del legado de la misión. Tras su labor de apoyo al fortalecimiento del estado de derecho en Darfur, la UNAMID consiguió que los movimientos armados

reconocieran el sistema de justicia penal del Estado y desarticulasen las estructuras penales paralelas. Los esfuerzos de la misión por fomentar la sensibilidad de género y la inclusión de las mujeres en las estructuras del estado de derecho han contribuido a concienciar a los cuerpos de seguridad sobre los factores que contribuyen a la violencia sexual y de género.

20. En cuanto a la labor policial, las iniciativas de desarrollo de la capacidad de la UNAMID dirigidas a la Fuerza de Policía del Sudán contribuyeron a aumentar la confianza de la población en la institución, pero siguieron existiendo importantes problemas, dada la insuficiencia de la inversión pública destinada a mantener la presencia de la Fuerza en las zonas rurales de Darfur. La policía de las Naciones Unidas contribuyó a desarrollar la capacidad del personal de la Fuerza de Policía del Sudán, por ejemplo, estableciendo centros de entrenamiento policial en cada estado de Darfur para garantizar la formación policial continua y descentralizada. Al mismo tiempo, las iniciativas de creación de capacidad de la UNAMID no tuvieron a veces un efecto a largo plazo, por ejemplo, cuando los agentes de policía rotaban fuera de Darfur poco después de recibir entrenamiento. Mientras tanto, el enfoque de la misión en materia de policía comunitaria, consistente en la creación de centros de policía comunitaria y comités de seguridad y el desarrollo de los voluntarios de la policía comunitaria, contribuyó a fomentar la confianza, redujo la delincuencia y promovió los sistemas tradicionales de resolución de conflictos. Las actividades de desarrollo de la capacidad realizadas en colaboración con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo se centraron en las prácticas policiales generales, las investigaciones y los derechos humanos, y la participación comunitaria y las campañas de concienciación. Estas medidas dieron lugar a un aumento considerable de las denuncias de casos de violencia sexual y abuso de menores, lo cual apunta a que hay que seguir llevando a cabo actividades similares para fomentar la estabilidad a nivel comunitario.

Mediación entre el Gobierno del Sudán y los movimientos armados no signatarios

21. De conformidad con la resolución 1769 (2007) del Consejo de Seguridad, el mandato inicial de la UNAMID preveía que apoyase la aplicación del Acuerdo de Paz de Darfur y los acuerdos posteriores, prestase asistencia al proceso político con miras a garantizar la inclusión y apoyase la mediación conjunta de la Unión Africana y las Naciones Unidas en sus actividades para ampliar y profundizar el compromiso con el proceso de paz. A lo largo del despliegue de la misión, los sucesivos acuerdos de paz no sentaron una base general para una solución política. No obstante, se hicieron importantes contribuciones y se señalaron las principales lecciones aprendidas.

22. La misión se desplegó en un momento en que había iniciativas de mediación de alto nivel, como las de la Unión Africana y las Naciones Unidas, para resolver la crisis de Darfur que ya llevaban cierto tiempo en marcha. Durante los primeros cuatro años de despliegue de la UNAMID, la jefatura de la misión no desempeñó un papel en esas iniciativas, ya que las actividades de la misión se centraban en atender las necesidades inmediatas de protección y facilitar la asistencia humanitaria en una amplia zona geográfica bajo su responsabilidad. Durante gran parte de la primera mitad de la existencia de la misión, su labor política y su influencia en el proceso de mediación siguieron siendo limitados, dado el difícil entorno político y el desarrollo de otras iniciativas de mediación de alto nivel, como el proceso político sudanés de carácter más amplio respaldado por el Grupo de Alto Nivel de la Unión Africana encargado de la Aplicación. Tras combinarse las funciones de Representante Especial Conjunto y de Mediador Principal Conjunto en 2012, se realizaron esfuerzos concertados en 2014 y 2015 para sincronizar mejor las iniciativas y aclarar los cometidos

complementarios de la UNAMID y del Grupo. Esta experiencia puso de manifiesto la necesidad de contar con un marco de coordinación estratégica y periódica predeterminado y establecido de mutuo acuerdo entre la misión y el equipo de mediación principal a fin de garantizar un intercambio de información constante y la máxima armonización de los esfuerzos.

23. Según afirmaron los antiguos miembros del personal directivo superior de misión consultados para el presente estudio, contar con una orientación estratégica más coherente de la Unión Africana y de la sede de las Naciones Unidas sobre la mediación de alto nivel hubiera podido facilitar los esfuerzos para seguir una estrategia política coherente y evitar que se crearan oportunidades que permitieran a las partes en conflicto explotar las contradicciones para obtener beneficios de cortas miras. Esta observación apunta a la necesidad de que, en futuros acuerdos de colaboración, las dos instituciones establezcan mecanismos claros de coordinación para garantizar que las iniciativas de mediación estén bien estructuradas. El ejemplo de la UNAMID también demuestra la importancia de habilitar a una misión para que desempeñe con eficacia un cometido de coordinación política, aunque sea en una función de apoyo, con miras a influir en el proceso político y fomentar la coherencia de las labores de establecimiento de la paz y mediación, especialmente cuando no existe un acuerdo de paz general. Además, una coordinación eficaz se vuelve aún más crucial cuando participa en el proceso de mediación un gran número de enviados de los Estados Miembros y de las organizaciones internacionales.

24. La UNAMID prestó amplio apoyo al Equipo Conjunto de Apoyo a la Mediación de la Unión Africana y las Naciones Unidas para potenciar y dotar de capacidad a la sociedad civil de Darfur en varias etapas. Por ejemplo, apoyó el Proceso de Diálogo y Consultas entre las Partes de Darfur tras la firma del Acuerdo de Paz de Darfur y llevó a cabo una amplia variedad de talleres preparatorios con agentes de la sociedad civil, incluidas consultas sólo para mujeres, en el período previo a la firma del Documento de Doha para la Paz en Darfur, y, más recientemente, apoyó la participación de representantes de las mujeres en el tramo correspondiente a la sociedad civil de las conversaciones de paz de Yuba, con lo que contribuyó a facilitar la inclusión de las mujeres como signatarias en las conversaciones, así como la incorporación de disposiciones de género en el Acuerdo de Yuba para la Paz en el Sudán, entre otras, compromisos para reforzar la participación de las mujeres en todas las instancias decisorias. Seis mujeres líderes de Darfur fueron signatarias de los protocolos del Acuerdo, hecho que representa la culminación de los persistentes esfuerzos de la UNAMID por movilizar a las mujeres de Darfur. Esto demuestra que aplicar una estrategia política pública que permita a los agentes de la sociedad civil, y en particular a las redes de mujeres y jóvenes, involucrarse en el proceso de paz puede ser una importante fuente complementaria de influencia para las negociaciones de alto nivel entre las partes beligerantes.

25. Por último, la experiencia de la UNAMID puso de manifiesto el efecto positivo que la movilización y la creación de capacidad tienen para lograr la participación plena, equitativa y significativa tanto de las mujeres como de los jóvenes en los procesos de establecimiento de la paz. Su defensa de una inclusión mayor de las mujeres en las instituciones y estructuras de gobierno local y sus contribuciones a un cambio gradual, pero perceptible, de las normas y los planteamientos tradicionales de la sociedad sobre el género perdurarán como un legado importante en Darfur. Una lección fundamental que se desprende de esta experiencia es la necesidad de que las misiones prioricen la participación de las mujeres como un imperativo político, en particular, al nivel del personal directivo superior de la misión, a fin de involucrar a las instituciones tradicionales y a sus líderes en un diálogo constante y constructivo entre ellos mismos y con las mujeres líderes locales. En conjunto, un observador

sudanés definió el efecto de la misión en lo que respecta a su apoyo a la sociedad civil darfurí como el “triunfo que no se ha contado” de la UNAMID.

Mediación en los conflictos comunitarios, entre otras cosas, mediante medidas para abordar las causas profundas

26. El apoyo a la mediación de los conflictos a nivel comunitario se estableció como una prioridad expresa en el mandato de la misión revisado en virtud de la resolución 2148 (2014) del Consejo de Seguridad. Este aspecto también incluía la atención a las causas profundas del conflicto, entre las cuales, según la evaluación efectuada por la UNAMID en aquel entonces, figuraba la pérdida o el grave deterioro de los medios de vida tradicionales, el debilitamiento de los mecanismos tradicionales de resolución de disputas, la impunidad y la debilidad del estado de derecho, la fragilidad o la ausencia de los servicios de administración estatales en las zonas rurales, la presencia generalizada de armas y milicias armadas, la falta de confianza entre las comunidades y en su seno, la instrumentalización de las divisiones sociales y los ciclos de violencia como represalia. Estos factores determinantes se agudizaban debido a cambios demográficos y climáticos a largo plazo, como la urbanización y la sequía. Las tensiones entre comunidades se avivaban debido a la competencia por recursos naturales que estaban disminuyendo, como la tierra para uso agrario, y en particular por el acceso al agua y el mantenimiento del ganado, dinámica que llevó al anterior Secretario General, Ban Ki-moon, a hablar de la crisis de Darfur como un conflicto relacionado con el clima.

27. Entre las actividades de la UNAMID para afrontar el conflicto a nivel local figuraban la mediación de acuerdos de paz locales y el apoyo al diálogo entre etnias, los mecanismos e instituciones locales de resolución de conflictos, la asistencia a las autoridades locales y a las administraciones nativas, y la realización de patrullas especiales a lo largo de las rutas de trashumancia. Por ejemplo, la UNAMID contribuyó a que las comunidades locales participasen en los comités de coexistencia pacífica y en los comités de protección de la agricultura y los cultivos, compuestos por dirigentes comunitarios que promueven activamente el diálogo y los procesos de reconciliación. En algunos casos, estos comités fueron fundamentales para atajar la escalada de la violencia y las tensiones intercomunitarias. La misión llevó a cabo iniciativas expresamente destinadas a aumentar la capacidad de las mujeres para participar en las actividades de mediación y negociación, como la creación de una red de mediación de mujeres o el apoyo a su incorporación a los consejos de mediación de los *ajaweed* y su participación activa en la resolución de los conflictos entre tribus, lo que permitió a las mujeres convertirse en agentes visibles y pujantes de la paz en Darfur. Sin embargo, la misión recibió críticas en ocasiones por cuestiones como el escaso seguimiento de los acuerdos de paz locales que había ayudado a negociar o la lentitud cuando se le pedía que prestase apoyo rápido a las intervenciones de los mediadores sudaneses en respuesta a conflictos locales, lo que pone de manifiesto la necesidad de que las misiones de mantenimiento de la paz dispongan de una capacidad uniforme y continuada para gestionar conflictos locales.

28. Se abanderaron innovaciones programáticas para promover las prioridades en materia de protección y prevención que han ofrecido valiosas enseñanzas y buenas prácticas a otras operaciones de mantenimiento de la paz. Los proyectos de efecto rápido fueron un instrumento esencial entre aquellos de los que disponía la misión para reducir las tensiones comunitarias por los recursos, por ejemplo, mediante la excavación y el mantenimiento de pozos de agua y de perforación, aunque la UNAMID recibió de forma periódica críticas por no coordinarse debidamente con las partes interesadas locales o con el equipo de las Naciones Unidas en el país al planificar y ejecutar dichos proyectos. Además, los proyectos comunitarios intensivos

en mano de obra, diseñados con arreglo a la modalidad de reducción de la violencia comunitaria, tenían por objetivo proporcionar formación profesional y empleo temporal a los jóvenes que corrían riesgo de ser reclutados por grupos armados. Sobre la base de dichos proyectos, los proyectos de estabilización comunitaria se orientaban a ayudar a las comunidades locales a aumentar la seguridad y la estabilidad de la situación sobre el terreno, principalmente en la región de Yebel Marra, afectada por el conflicto. La iniciativa de los proyectos de estabilización comunitaria fue innovadora por la forma en que integraba diferentes herramientas programáticas de modo que se reforzasen mutuamente y por estar centrada en la mejora de las condiciones de vida y en ofrecer muestras tangibles de los dividendos de la paz a grupos vulnerables, como los jóvenes, las mujeres y los niños. El componente de participación comunitaria que conllevaban estos proyectos generaba plataformas para establecer lazos de colaboración entre los miembros de la comunidad. La experiencia de la UNAMID indica la importancia de consultar con la comunidad de acogida desde un principio e involucrarla en el diseño y la ejecución de las intervenciones programáticas, desde los proyectos de efecto rápido a los de estabilización comunitaria. Ofrecer apoyo activo, servicios de creación de capacidad y formación a las autoridades locales y desarrollar la capacidad de los mecanismos oficiales y oficiosos de base comunitaria puede contribuir eficazmente a la gestión local de conflictos y ha ayudado a mejorar tanto la prestación de servicios como la confianza local en esas instituciones.

29. La UNAMID también recibió el mandato de apoyar el desarme, la desmovilización y la reintegración de los signatarios de los acuerdos de paz con el Gobierno del Sudán entre 2010 y 2019, lo que contribuyó al desarme y la desmovilización de unos 11.000 excombatientes de los grupos armados que habían firmado el Acuerdo de Paz de Darfur y el Documento de Doha para la Paz en Darfur. La misión prestó apoyo a la Comisión de Desarme, Desmovilización y Reintegración del Sudán, así como a la Comisión para la Aplicación de las Disposiciones de Seguridad en Darfur. Sin embargo, la falta de un acuerdo de paz inclusivo conllevó que no se diesen las condiciones para un programa integral de desarme, desmovilización y reintegración. La misión tan solo llevó a cabo una supervisión parcial del conjunto del desarme, la desmovilización y la reintegración, y su función operacional siguió reducida a apoyar la desmovilización. Entretanto, las iniciativas de desarme dirigidas por el gobierno carecían de transparencia, y prestar una asistencia de mayor alcance a la reintegración habría exigido financiación adicional para el equipo de las Naciones Unidas en el país. Entre los aciertos operacionales cabe señalar la creación de grupos de trabajo conjuntos para la coordinación de las partes interesadas internacionales, lo que ha demostrado ser una práctica eficaz para supervisar la ejecución de los procesos de desarme, desmovilización y reintegración. La experiencia de la UNAMID pone de manifiesto que, para que los procesos tradicionales de desarme, desmovilización y reintegración tengan éxito, se tienen que cumplir unos requisitos previos esenciales, en particular un marco político inclusivo, el compromiso de las partes y una financiación voluntaria suficiente y sostenible para contribuir a la reintegración. También destaca la importancia de que la misión tenga una función de supervisión claramente definida en todo el proceso de desarme, desmovilización y reintegración, y la necesidad de establecer mecanismos rigurosos de verificación para poner coto a los abusos del proceso. Asimismo, el personal debe recibir formación especial para mantener los criterios de planificación y gestión de proyectos.

30. En general, la experiencia de la UNAMID para combatir la violencia local y entre comunidades muestra que, pese a las muchas limitaciones de la misión, sus actividades tuvieron un efecto positivo en lo que respecta a la mediación de los conflictos locales, la reducción de la violencia y la obtención de dividendos de la paz

locales, aunque esas iniciativas resultasen poco sostenibles para atajar las causas estructurales. Esta observación pone de manifiesto que las misiones de mantenimiento de la paz tienen capacidad para generar un cambio positivo a nivel local, especialmente cuando las distintas herramientas programáticas son complementarias y siguen un enfoque integrado. Sin embargo, a largo plazo la duración de esas iniciativas sigue siendo escasa si no hay una estrategia general, asumida por el país, que afronte las causas profundas de la violencia. El ejemplo de la UNAMID también muestra que es de vital importancia que las misiones efectúen análisis de los conflictos con perspectiva de género y análisis de la economía política para descubrir las oportunidades de hacer frente a los factores causantes del conflicto ligados al género, así como los principales factores que propician la paz, e integrar dicho análisis en las actividades y estrategias de planificación de las misiones, incluida la planificación de la transición.

Integración de las Naciones Unidas y transición

31. El hecho de que la misión y el equipo de las Naciones Unidas en el país no tuvieran un carácter integrado, especialmente en los primeros años del despliegue de la UNAMID, impidió un intercambio de información más sistemático, el análisis conjunto y un enfoque colectivo de las Naciones Unidas respecto a la protección y otras intervenciones esenciales. La falta de coubicación de la misión y el equipo de las Naciones Unidas en el país y la ausencia de mecanismos permanentes de evaluación y planificación integradas fueron un obstáculo para la coordinación de las Naciones Unidas. Al mismo tiempo, la UNAMID colaboró cada vez más estrechamente con los asociados en materia de protección y desempeñó una importante labor a fin de crear un entorno propicio para las operaciones del equipo de las Naciones Unidas en el país y los agentes humanitarios en Darfur, ofreciendo, entre otros, servicios de logística y alojamiento, de escolta y de transporte, e intercambiando información sobre los acontecimientos en zonas remotas de Darfur a las que los organismos de socorro no tenían acceso directo. El empeño constante de los directivos superiores de la UNAMID y del equipo de las Naciones Unidas en el país contribuyó a que mejorase el intercambio de información y la colaboración, por ejemplo, debatiendo y coordinando las cuestiones de protección a través del Grupo Conjunto de Protección.

32. Los debates que se plantearon sobre la eventual salida de la UNAMID de Darfur a partir de 2014 dejaron patente de forma gradual la necesidad de una colaboración más estrecha entre la misión y el equipo de las Naciones Unidas en el país en lo que respecta a la planificación de la transición y la ejecución de programas relacionados con objetivos comunes de consolidación de la paz. Sobre la base de los progresos realizados por la UNAMID en el tema de las mujeres y la paz y la seguridad, la estrategia de transición de la misión incorporó un análisis del conflicto con perspectiva de género y las cuestiones de igualdad de género se tuvieron en cuenta en todos los documentos clave de planificación de la transición, por lo que se prestó una gran atención a esa esfera temática hasta después del cierre de la UNAMID. Esta labor podría servir de modelo para otras transiciones y reestructuraciones de la presencia de las Naciones Unidas.

33. En 2018, la Unión Africana y las Naciones Unidas definieron conjuntamente un enfoque sistémico de la transición y la reducción de la UNAMID que introdujo el concepto de funciones de enlace con los estados. Las funciones resultaron ser una herramienta programática clave para la transición que permitió a la UNAMID y al equipo de las Naciones Unidas en el país fomentar una estrategia más integrada en los ámbitos de los derechos humanos, el estado de derecho, la resiliencia y los medios de vida, y la prestación de servicios para los desplazados internos. Dado que utilizaba

financiación programática del presupuesto prorrateado de mantenimiento de la paz y permitía que los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas aprovechasen los conocimientos especializados de los 90 miembros del personal de la misión en régimen de coubicación, la función de enlace con los estados resultó ser una importante innovación que contribuyó a favorecer una estrecha colaboración en materia de programas entre la misión y el equipo de las Naciones Unidas en el país respecto a las intervenciones esenciales para evitar un recrudecimiento del conflicto, y permitió, al mismo tiempo, a los organismos de las Naciones Unidas aumentar su presencia y capacidad en Darfur. Por ejemplo, se adscribieron a los organismos, fondos y programas 40 agentes de policía de las Naciones Unidas con experiencia en diferentes aspectos policiales para reforzar las actividades conjuntas de protección, facilitar la transferencia progresiva de la memoria institucional de la UNAMID y contribuir al desarrollo conjunto de mecanismos de alerta temprana. Además, el personal de la UNAMID encargado de la protección de los civiles en las funciones de enlace con los estados guió la protección de los grupos vulnerables, como los desplazados internos y los repatriados, vigiló los puntos problemáticos en materia de protección y ayudó a los organismos asociados de las Naciones Unidas a planificar y coordinar las actividades de reconciliación comunitaria.

34. Las trabas administrativas plantearon problemas para el desempeño de las funciones de enlace con los estados y la falta de sostenibilidad de sus proyectos tras el cierre de la UNAMID se podría haber prevenido realizando actividades de movilización de recursos más definidas y unificadas, por ejemplo, para proyectos cruciales relacionados con la protección. No obstante, las funciones constituyeron una importante prueba del concepto y las lecciones extraídas a partir de esta experiencia se aplicarán a otras situaciones de transición. Por ejemplo, la experiencia en el Sudán sugiere que una herramienta programática de transición como las funciones de enlace con los estados también puede ser útil para favorecer y fomentar la coherencia en otros tramos de la transición, como el proceso político y de seguridad. Otra lección fue que, si bien las funciones resultaban adecuadas como modalidad de transición en las zonas de Darfur más estables para suplir la plena presencia de la UNAMID, en zonas con brotes recurrentes de violencia, como Darfur Occidental, se tendrían que haber mantenido durante más tiempo servicios adicionales de la misión de alerta temprana y de análisis. Por último, cabe señalar que la resolución 2559 (2020) del Consejo de Seguridad contribuyó a facilitar que se concluyeran ordenadamente las tareas programáticas después de la terminación del mandato, ya que en ella se exhortaba a la UNAMID y al equipo en el país a que supervisaran conjuntamente la finalización de las actividades programáticas residuales que se habían retrasado debido a la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19).

El modelo de misión híbrida de la Operación y su carácter único

35. El establecimiento de la UNAMID como operación híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas fue un caso único en la historia del mantenimiento de la paz, fruto de un contexto político determinado que hizo necesaria esta novedosa forma de asociación. En un momento en el que la relación entre las dos organizaciones estaba evolucionando hacia un grado más pronunciado de convergencia en lo que respecta a la paz y la seguridad en África, el experimento de la UNAMID representó un paso audaz hacia un grado de colaboración interinstitucional sin precedentes, entre otras cosas, mediante el establecimiento de mecanismos y estructuras de coordinación conjuntos.

36. Una de las grandes ventajas del carácter híbrido de la misión era que tanto las Naciones Unidas como la Unión Africana podían sacar partido a sus correspondientes puntos fuertes y sus respectivas ventajas comparativas. Al mismo tiempo, la novedad

del modelo híbrido entrañaba cierta falta de claridad en cuanto a su puesta en práctica. Las etapas iniciales de su implantación obligaron a ambas organizaciones a sintonizar sus posiciones, poner en marcha estrategias y armonizar los procesos. A lo largo de los años, ha habido división de criterios en cuanto a la eficacia y la idoneidad del modelo de la misión híbrida: hay quien dice que fue una importante innovación que creó nuevas formas de colaboración entre las organizaciones intergubernamentales para lograr resultados compartidos, mientras que otros sostienen que la UNAMID fue una solución de compromiso surgida a partir de los condicionantes concretos del conflicto de Darfur en aquel momento y que nunca más se tendría que reproducir de un modo similar, en vista del cúmulo de obstáculos operacionales y políticos que afrontó en todo momento .

37. En la práctica, y en consonancia con la resolución 1769 (2007) del Consejo de Seguridad, el carácter híbrido de la UNAMID se concretó en una estructura de mando y control unificada y la función de apoyo desempeñada por las Naciones Unidas. La misión se financiaba con el presupuesto de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas y estaba supeditada a las normas y reglamentos administrativos de la Organización. Desde el punto de vista administrativo, el acuerdo de aplicar las normas y reglamentos de las Naciones Unidas a todos los aspectos de la gestión de la misión resultó ser una medida pragmática y necesaria. Sin embargo, según algunos observadores, se tendría que haber puesto más empeño en garantizar una mayor participación de la Unión Africana en los procesos y decisiones de apoyo operacional, y los futuros acuerdos de colaboración mejorarían si hubiese una colaboración más estrecha, a nivel de la misión, entre el personal sustantivo de ambas organizaciones matrices que permitiese a la misión aprovechar mejor los puntos fuertes de las organizaciones en esferas sensibles del mandato.

38. Pese a su limitado papel en las operaciones diarias de la UNAMID, la Unión Africana actuó como principal interlocutor con el Gobierno del Sudán, entre otras cosas, para tratar diversos problemas operativos que afrontaba la misión. Además, la Unión Africana desempeñó un papel fundamental en cuestiones estratégicas, especialmente en el proceso de selección del personal directivo superior de la misión. Los Representantes Especiales Conjuntos y sus Adjuntos se nombraban mediante un proceso consensuado, que no siempre fue fácil, entre ambas organizaciones, y el Comandante de la Fuerza era seleccionado por la Unión Africana en consulta con las Naciones Unidas ajustándose a la condición del Gobierno anfitrión de que la misión tuviera un “carácter predominantemente africano”.

Coordinación y sintonía entre el Consejo de Seguridad y el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana

39. La misión híbrida fue el primer caso en que ambas organizaciones compartieron un mandato operacional para una situación de un país determinado. Lograr la sintonía necesaria entre el Consejo de Seguridad y el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana respecto a una visión y una dirección política compartidas resultó un reto debido a las opiniones divergentes de los miembros de ambos consejos. La experiencia de la UNAMID muestra la importancia de mantener un proceso inclusivo y basado en la colaboración para establecer el mandato de los mecanismos híbridos y otras asociaciones de mantenimiento de la paz operacionales. Ambas administraciones y cada uno de los miembros de los consejos tuvieron que realizar un considerable trabajo preliminar para sintonizar las perspectivas y los enfoques de sus consejos encargados de establecer el mandado a fin de garantizar la unidad de propósito. Con el tiempo, los hábitos establecidos y los efectos positivos de la armonización se afianzaron, por ejemplo, a través de reuniones anuales y contactos directos entre los miembros de ambos consejos, la armonización de los ciclos de

mandato y referencias recíprocas a las declaraciones y decisiones de los consejos. Uno de los resultados de la misión híbrida ha sido el desarrollo y fortalecimiento del grado de coordinación entre los consejos, que ha contribuido a sentar las bases de futuras alianzas.

Métodos de colaboración entre las dos administraciones

40. De un modo similar a las dificultades observadas a nivel intergubernamental, la creación de la UNAMID también obligó a la Secretaría de las Naciones Unidas y a la Comisión de la Unión Africana a emprender un acuerdo para el que no existían precedentes ni métodos de adopción de decisiones o procesos administrativos predeterminados. Los antiguos directivos superiores de la misión informaron de que a veces se habían visto obligados a equilibrar posiciones políticas divergentes de las Naciones Unidas y la Unión Africana sobre asuntos cruciales, incluso en cuestiones fundamentales relativas al mantenimiento de la paz y las intervenciones. Otro punto que se repitió con frecuencia fue que, pese a tener una línea jerárquica doble, los directivos superiores de la UNAMID dijeron que recibían una supervisión más estrecha de la Sede. El Mecanismo Conjunto de Apoyo y Coordinación de Addis Abeba fue una iniciativa encaminada a lograr una armonización más estrecha entre las dos organizaciones y a mejorar la supervisión de la UNAMID por parte de la Unión Africana, pero hay quien piensa que no alcanzó su pleno potencial. En general, los problemas relacionados con la supervisión conjunta de la UNAMID mostraban los efectos de los desequilibrios en los servicios de apoyo prestados por las sedes entre las dos organizaciones. De cara al futuro, en las disposiciones para misiones similares, habría que estudiar un mecanismo conjunto de coordinación más eficaz, compartido por ambas sedes e incorporado a ellas. También deberían estudiarse otras modalidades de fomento de la coordinación, como los intercambios de personal.

41. La experiencia de la UNAMID también reveló que, dados los diferentes procesos y modalidades de trabajo utilizados por distintas organizaciones, hay que esforzarse constantemente por conseguir la armonización estratégica y que las funciones estén claras en los acuerdos de alianza operacionales. Una actividad concreta de este tipo que ayudó a aumentar la armonización de las posiciones y a reforzar las relaciones de trabajo fue la ejecución periódica de evaluaciones estratégicas conjuntas. Estas evaluaciones eran consideradas por muchos una práctica importante para fomentar la confianza mutua y un análisis y una perspectiva estratégica compartidos. Se recomienda mantener esta práctica en alianzas operacionales similares.

42. La experiencia de la UNAMID subraya además la necesidad de que las autoridades responsables de establecer el mandato articulen claramente su interpretación de la alianza, especialmente cuando se trata de un mecanismo híbrido. Sobre la base del mandato, la dirección de las organizaciones debería esforzarse por proporcionar orientación conjunta clara a los directivos de las misiones sobre el alcance y los parámetros de sus funciones. Un mecanismo central de coordinación que se reúna regularmente constituiría el marco para dirigir y gestionar la misión de manera cooperativa.

Observaciones finales

43. Al principio del despliegue de la UNAMID, no se daba prácticamente ninguna de las condiciones mínimas indispensables para el mantenimiento de la paz en Darfur: apenas había paz que mantener. Muchas de las partes armadas veían a la UNAMID como un invitado ni deseado ni bienvenido —el resultado de un compromiso

negociado entre el Gobierno del Sudán, la Unión Africana y las Naciones Unidas, percibido como un obstáculo para una posible victoria militar. El gobierno de Al-Bashir intentó en todo momento limitar y restar eficacia a la misión, cosa que consiguió a menudo. A pesar de su tamaño autorizado de casi 25.000 miembros del personal uniformado y civil de mantenimiento de la paz, la capacidad operacional y las posibilidades de la UNAMID de cumplir su mandato en todo Darfur se vieron a menudo coartadas, lo que la expuso frecuentemente a las críticas. Sin embargo, su presencia salvó sin duda innumerables vidas, reforzó el entorno de protección y contribuyó a crear o fortalecer la capacidad de las comunidades y las instituciones.

44. La experiencia de la UNAMID pone de manifiesto que, para que el mantenimiento de la paz sea eficaz, se tienen que cumplir unos criterios esenciales, como contar con un consentimiento fiable del Gobierno anfitrión y de las principales partes en conflicto a la presencia de la misión, y con su compromiso y colaboración para aplicar las condiciones de un alto el fuego o de un acuerdo de paz y, sobre todo, con su voluntad de optar por la paz en vez de por la continuación de la violencia.

45. Asimismo, el ejemplo de la UNAMID muestra que los acuerdos de colaboración en misiones en los que participan dos organizaciones pueden ser mutuamente beneficiosos y potenciar al máximo el efecto de una misión, siempre y cuando que ese acuerdo se sustente en un claro entendimiento por ambas partes de las ventajas comparativas y de las funciones y las responsabilidades. Además, se pueden cosechar buenos resultados si se dispone de una serie de procedimientos convenidos de análisis y adopción de decisiones conjuntos, de estructuras de apoyo debidamente dotadas y, en la medida de lo posible, integradas, y, sobre todo, de la voluntad de todos los socios para apostar de buena fe por la colaboración. Varias de las lecciones aprendidas del modelo de misión híbrida de carácter único que representaba la UNAMID pueden servir para configurar otros acuerdos de colaboración en misiones que trasciendan el marco de la alianza entre la Unión Africana y las Naciones Unidas.

46. En opinión de muchos profesionales que participaron en los primeros años de la misión, se trataba de un experimento en el que los elevados costos de transacción superaban a menudo los beneficios de un modelo híbrido. Sin embargo, muchas de las personas consultadas para el presente estudio que tenían una perspectiva más amplia del despliegue de la UNAMID durante 13 años señalaron que la relación entre las dos organizaciones evolucionó de forma significativa con el tiempo, lo que permitió que mejorase el entendimiento por ambas partes, que se armonizasen los procesos, se fomentase la confianza mutua y se aprovechasen los puntos fuertes de cada una de ellas. Así pues, la UNAMID allanó el camino para que haya hoy una alianza mucho más estrecha y sólida entre la Unión Africana y las Naciones Unidas en materia de paz y seguridad. Las limitaciones de la UNAMID surgieron principalmente por problemas derivados de las circunstancias, políticos y operacionales, muchos de los cuales también se pueden encontrar en otros contextos de operaciones de paz y no tienen por qué ser exclusivos de la naturaleza híbrida de la misión u ocasionados por ella.

47. Sobre la base de las lecciones aprendidas del modelo de la UNAMID y las opiniones manifestadas por muchos de los expertos entrevistados para el estudio, las alianzas para misiones futuras deberían regirse por los siguientes criterios:

a) **El contexto y la necesidad**. El contexto debe marcar la naturaleza y las modalidades de asociación más adecuadas para facilitar el fin del conflicto violento y atender las necesidades urgentes de la población afectada: la forma debe adecuarse a la función. Este fue el caso de la UNAMID, cuyo modelo de misión híbrida fue concebido para ajustarse a los requisitos de un contexto político único. Por lo tanto, la cuestión de si el modelo de misión híbrida es adecuado para la colaboración en otras misiones depende de una minuciosa evaluación del contexto correspondiente.

No obstante, la experiencia de la UNAMID revela varias lecciones de carácter más general que se exponen en el presente informe y que son de interés para diferentes asociaciones de mantenimiento de la paz;

b) **La primacía de los aspectos políticos**. La operación debe estar firmemente afianzada en una estrategia política convenida de mutuo acuerdo, en apoyo o como preparativo de un acuerdo de paz inclusivo. La presión internacional, aunque puede ser un poderoso catalizador para pasar a la acción, no debe determinar por sí sola el despliegue de una operación de paz si no se dan las condiciones políticas para que tenga éxito;

c) **Claridad de las funciones, las responsabilidades y las expectativas**. Estos factores deben estar claros desde un principio para despejar las ambigüedades entre los socios;

d) **Alianza equilibrada**. La alianza debe basarse en los mandatos complementarios y las ventajas comparativas de las organizaciones asociadas y sacarles partido eficazmente, reconociendo al mismo tiempo las diferencias de capacidad y recursos. Es fundamental que haya una estrecha coordinación a nivel estratégico y de trabajo para garantizar la sintonía.